



○ 宋立根 智荣卿

多年来,国家办事业、国家管事业、国家养事业的计划经济管理模式,造成事业单位政事职责不分,管理方式单一,社会化程度低,布局 and 结构不合理,缺乏竞争机制,发展和需要脱节,管理效率低下,资源配置浪费,财政供养人员多、负担沉重。这种现象和我国实行的社会主义市场经济体制极不适应。因此,为提高财政资金使用效益,必须对事业单位的财政管理方式进行改革。

#### 一、合理界定事业单位财政补助范围

现行事业单位的机构和人员编制是由传统的计划体制延续而来的。这些年财政改革虽然不断深化,但从“分灶吃饭”到“包干体制”再到“分税制”,主要是在财政收入上做文章,而支出管

理改革则远未到位。随着社会主义市场经济的发展,一些事业单位的性质已发生了根本变化,改变以往财政供给办法,重新界定事业单位财政补助范围势在必行。

按照市场经济要求,事业单位财政补助范围应以“社会共同需要”为标准,即财政支出应投向那些代表社会共同利益、长远利益和非盈利性、不能够或不便于市场调节的领域及事务。首先要重新核定各类事业单位的性质,对每类事业单位按照社会主义市场经济的要求,重新予以定性和定位。对应该由政府举办的事业,要重点保证;对不体现政府职能或社会公共利益的事业,要逐步推向市场,停止财政补助。可划分若干种情况区别对待:一是对由国家兴

办的完全社会公益性、福利性事业单位,在合理布局、调整结构,定岗、定员、定编的基础上,财政按维持其正常发展的需要给予补助。应由财政补助的事业单位,要本着事业发展需要与财力供给可能相结合的原则,按照零基预算管理办法,科学合理制定事业发展计划,安排财政经费预算,以促进事业发展和社会进步。二是对国家兴办的收入比较稳定,又具有较大公益性和福利性的事业单位,财政可根据国家事业发展规划和单位收支情况给予适当补助。应由财政部分补助的事业单位,要根据事业目前状况和发展趋势,制定经费自给规划,逐步缩小财政补助份额,不断提高事业单位经费自给水平,逐步减轻财政负担。三是对同一事业性质不同类

能,强化监督管理职能的一个重要方面。因此,财政部门要进一步加强有关中介机构,尤其是注册会计师协会的管理。现有的会计师事务所的体制应进行改

革,改变原挂靠单位管理会计师事务所日常经营的行政管理模式,使事务所在人事、财务、业务等方面与挂靠单位彻底

脱离关系,达到事务所真正的独立性要求。

(作者为福建省财政厅副厅长)

型单位,要区别对待,制定明确的分门别类政策,便于规范运作。对科学研究事业,完全属于技术开发性的,应并入企业或转为科技开发性企业;属于应用性研究,其大部分成果可以直接应用于生产、生活,作为商品销售的,财政只选择认为必要的科研项目给予经费补助,不再补助一般经费;属于基础性研究的,在冗员精减之后,其人员经费、公用经费由财政补助。对教育事业,属于基础教育,其经费应由财政补助;中高等专业教育除师范以外,财政根据财力可能和单位自立能力确定补助一定比例和特定项目;中技教育大部分由企业举办,部分必须政府集中举办的,财政只补贴初始阶段的建设投资,日常费用靠市场办法解决(职业高中也需如此)。对文化事业,凡是能够取得收入并盈利的,如文艺团体、文化场所、新闻出版等经营性事业单位,财政应逐步取消其补助;属于文化遗产保护和弘扬民族文化的公益性文化事业,列入财政补助范围。对卫生事业,属公众防疫、计划生育医疗服务单位,其经费由财政保证;属社会保险医疗单位和传染病医院,财政保证其人员经费、医疗设备和基本建设的一部分;其他医疗单位依靠市场途径实行经费自收自支。对社会保障事业,其经办机构经费由财政补助;属于补充保险和商业保险,应由市场提供。社会优抚安置和救济、福利事业,由各级财政提供补助。四是对那些可以进入市场的经营性事业单位以及兴办的经济实体,完全断绝财政补助,促其进入市场自谋生路。这些单位包括招待所、报社、杂志社、各类协会、学会、各类社会中介机构等等。

需要说明,没有列入财政补助范围的事业单位,完全推向市场有个过程。在体现国家政策连续性的前提下,结合事业单位的经费自给率,分阶段逐步减少财政补助数额,调动其组织收入的积极性,要明确制定经费自给规划和管理办法,力争在1—3年内,促其完全进入市场。同时要与事业单位机构改革相

结合,一些没有行政职能,但有一定创收能力,基本能够自养的事业单位,要划并到国有企业中去,实行企业化管理。

## 二、加强对事业单位机构编制的宏观管理

事业单位机构和编制的不合理膨胀,是因为有其存在的资金渠道,一是财政资金供给,二是各种收费渠道筹资。由于政事不分,导致一些事业单位利用手中的权力进行创收的能量相当大。粗略估计,预算外资金与预算内资金不相上下,其中相当部分流进了事业单位,促使机构和人员的膨胀。这种不规范的资金来源方式,不利于社会主义市场经济的发展。

加强对事业单位编制的宏观管理,切断所有超编机构和人员的资金来源,其存在就难以成为现实。要在界定事业单位财政补助范围的基础上,建立事业单位编制的预算约束机制,研究制定对财政供养人员实施总量控制以及人员编制与可用财力挂钩的办法,把事业单位的编制控制在与国民经济发展水平相适应的范围内,由财力来决定编制。目前状况是财政、人事、编制三分立,编制部门给编制,人事部门决定进人,财政只有照拨经费,而对人员编制没有任何约束力。这种状况亟待改变,一是人员编制由财政、人事、编制部门三家一起研究,报本级人民代表大会备案,不可随意突破;二是财政对事业单位实行编制、经费双向控制办法,协同有关部门,认真核定编制和经费,对超编人员坚决停止财政补助,辅之以节编有奖、超编受罚的激励措施,促使其清理分流超编人员,辞退编外人员,清理长期借调人员,切实控制增加“吃皇粮”的人数。并积极推进有条件的事业单位,按照有关规定开展有偿服务,逐步减少事业单位对财政的依赖程度,采取有力措施将事业单位推向市场。同时,要加强预算外资金管理,加快收费体制改革,对不合理、不合法的收费

坚决予以取消;属于税收性质的收费进行“费改税”,以相应税种取而代之,纳入预算;属于市场行为的项目要尽快转化为经营性收费,并依法纳税;对确需保留的收费,严格按照收支两条线管理。彻底切断事业单位用预算外资金变相扩编的资金来源。

## 三、建立事业单位运行新机制,优化和提高资金配置效益

首先,要建立事业单位投资主体多元化机制,优化资源配置。目前单一的投资主体,单一的所有制形式,由国家包办事业的情况,影响着事业的发展,落后于市场经济对事业单位发展的要求。随着社会主义市场经济的发展,事业单位所有制形式将多样化,国家鼓励社会力量办事业,实行国家、集体、个人一起办,企业、社会一起办,内资、外资一起办。财政部门要根据界定的支持范围,发挥财政资金的导向作用,实现社会事业投资主体多元化,实现资源的优化配置。以取得最佳社会效益和经济效益。

其次,优化事业发展结构布局,提高资金配置效益。一是落实“科教兴国”战略方针,加大科技教育的投入,保证科教事业的发展。二是对部门所有、条块分割、重复设置的事业单位予以裁并或撤销;对设置过于零散、规模过小、服务对象单一的单位要适当加以合并,对任务严重不足或长期不出成果的单位要进行规模建制方面的压缩或撤销。三是积极推动教育、卫生、文化、广电、体育、农林水利等事业结构布局调整,重点解决低水平重复建设问题。四是按照“扶优扶强、支持重点”的原则,对一些重点项目或有影响的事业单位,财政要重点扶持。五是积极探索试行大型仪器设备等资源共享、共用,在学校、科研、卫生、体育等事业单位,打破部门所有、地区分割的界限,建立开放型事业发展体制。

(作者单位:河北省财政厅科研所)